



Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zum

Landsgemeindebeschluss zur Revision des Landwirtschaftsgesetzes

1. Ausgangslage

Im gesamten Alpenbogen sind aktuell schätzungsweise über 1'000 Wölfe heimisch. 1996 wanderten einzelne Wölfe aus Italien in die Schweiz ein. 2012 bildete sich das erste Rudel in der Schweiz. Seitdem hat sich die Wolfspopulation schweizweit stark entwickelt. Ende 2021 waren rund 150 Wölfe dokumentiert. Dabei wurden 15 Wolfsrudel bestätigt, und in 10 Rudeln wurde eine Reproduktion nachgewiesen. Die durchschnittliche Wachstumsrate beträgt aktuell rund 30% pro Jahr.

Die Rückkehr der Grossraubtiere - neben dem Wolf der Goldschakal, der Braunbär und der Luchs - stellt für die Landwirtschaft eine grosse Herausforderung dar. Übergriffe von Wölfen auf Nutztiere sind häufig. Besonders gefährdet sind die Nutztiere im Berggebiet mit traditioneller Weidehaltung und Sömmerung.

Im Jahr 2021 wurden schweizweit 853 Nutztiere aufgrund von Wolfsrissen entschädigt. Über 90% der getöteten Nutztiere waren Schafe. Die meisten Nutztiere werden von Wölfen in ungeschützten Situationen getötet.

Im November 2019 wurden erstmals im Talgebiet von Appenzell I.Rh. drei Schafe durch einen Wolf getötet. Im Juli 2020 wurden im Gebiet Potersalp mehrere Appenzeller Ziegen gerissen und verletzt. Der letzte bekannte Riss im Kanton ereignete sich Anfang März 2021. Dabei wurde eine Zwergziege getötet. Aktuell ist in Appenzell I.Rh. das Vorkommen von transienten Einzelwölfen nachgewiesen. Als transient gilt ein solitär lebender Wolf, der nicht standorttreu ist und keine soziale Bindung an standorttreue Wölfe aufweist. Einzelgängerische Wölfe können innert kurzer Zeit sehr grosse Gebiete durchstreifen.

Zur Abwehr von Nutztierschäden werden Massnahmen zum Herdenschutz angewendet. Der Herdenschutz ist eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen. Hauptziel des nationalen Herdenschutzprogramms ist die Unterstützung der auf Nutztieren basierenden Landwirtschaft, damit diese trotz Grossraubtierpräsenz ohne unverhältnismässig grosse Einschränkungen weiter existieren kann. Beim Herdenschutz sind die Art der Schutzmassnahmen und deren Zumutbarkeit massgebend. Die Kantone sind für das Ergreifen von Massnahmen zum Herdenschutz zuständig. Ebenso liegt die Herdenschutzberatung in der Verantwortung der Kantone. Im Gegenzug ist es gemäss Art. 12 Abs. 5 des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 (Jagdgesetz, JSG, SR 922.0) Aufgabe des Bundes, die Herdenschutzmassnahmen der Kantone zu unterstützen und interkantonal zu koordinieren.

Zur Sicherstellung eines gezielten Einsatzes der Bundesmittel im Herdenschutz legt das Bundesamt für Umwelt aufgrund des aktuellen Vorkommens von Grossraubtieren ein Vorranggebiet für den Herdenschutz fest. In den bezeichneten Regionen ist mit der Anwesenheit von Grossraubtieren zu rechnen, und es besteht ein erhöhtes Risiko für Nutztierschäden. Die Tal- und

Alpbetriebe von Appenzell I.Rh. liegen im Vorranggebiet. Dies bedeutet, dass mit der Anwesenheit von Grossraubtieren grundsätzlich zu rechnen ist und ein erhöhtes Risiko für Nutztierschäden besteht.

2019 hat das Bundesamt für Umwelt die Vollzugshilfe Herdenschutz publiziert. Die vom Bundesamt für Umwelt mitfinanzierten Massnahmen und die zwingend zu erfüllenden Bedingungen bezüglich Herdenschutz sind in der Vollzugshilfe Herdenschutz klar definiert. Nachdem eine Landwirtin oder ein Landwirt eine Massnahme zum Herdenschutz gemäss dieser Vollzugshilfe ergriffen hat, hat sie oder er Anrecht auf eine finanzielle Förderung durch den Bund. Die Unterstützung ist im Tal-, Hügel- und Berggebiet an die bewirtschaftete Fläche und im Sömmerungsgebiet an die Anzahl gesömmerter Nutztiere gebunden. Finanziell gefördert werden die Haltung und der Einsatz offizieller Herdenschutzhunde auf Heim- oder auf Alpbetrieben. Zusätzlich werden die Zucht, der Import und die Ausbildung von Herdenschutzhunden finanziell unterstützt. Weiter werden die Kosten für den Zusatzaufwand zwecks Anpassung der Anlagen für den Herdenschutz finanziell unterstützt. Beispiele hierfür sind Nachtperche in Sömmerungsgebieten, die elektrische Verstärkung von Weidezäunen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen in Bergzonen, der erschwerte Unterhalt elektrifizierter Zaunsysteme in den Bergzonen und in Sömmerungsgebieten, die Auszäunung von Wanderwegen zur Konfliktvermeidung zwischen Spaziergängerinnen und Spaziergängern und Herdenschutzhunden sowie Notfallsets mit Zaunmaterial für die Kantone.

Nicht finanziell vom Bundesamt für Umwelt unterstützt werden unter anderem die ständige Behirtung auf Alpen, der Einsatz von Lamas und Eseln als Herdenschutztiere sowie Blinklampen, akustische Geräte und regionenspezifische Massnahmen.

Nicht alle unterstützten Massnahmen gemäss der Vollzugshilfe des Bundesamts für Umwelt können bei den speziellen und regionalen Strukturen der Land- und Alpwirtschaft im Kanton Appenzell I.Rh. umgesetzt werden. Derzeit ist im Kanton Appenzell I.Rh. kein offiziell anerkannter Herdenschutzhund im Einsatz.

Für den Einsatz von Herdenschutzhunden müssen die kantonale Herdenschutzberatung und die Beratungsstelle für Unfallverhütung in der Landwirtschaft mit einem Fachgutachten beurteilen, ob ein ordnungsgemässer Einsatz möglich ist und allfällige Konflikte verhindert werden können. Herdenschutzhunde können sowohl kleine Ziegen- oder Schafgruppen wie auch grössere Herden schützen, müssen aber mindestens zu zweit in der Herde sein. Im freien Weidegang birgt dies in touristischen Gebieten mit einem dichten Wanderwegnetz, wie dies im Alpstein der Fall ist, ein erhöhtes Konfliktpotential. Zudem ist der zusätzliche Arbeitsaufwand vor allem bei kleineren Herden hoch.

Die Umsetzung von Herdenschutzmassnahmen ist für die Landwirtinnen und Landwirte grundsätzlich freiwillig und stellt eine selbstgewählte Aufgabe dar. Nutztierschäden werden gemäss Art. 3 ff. des Standeskommissionsbeschlusses über die Verhütung und Vergütung von Wildschäden vom 19. Juni 1990 (Wildschadenreglement, GS 922.301) entschädigt. Als Wildschäden können sowohl Schäden an Wald und landwirtschaftlichen Kulturen, aber auch an Nutztieren genannt werden.

Im Sommer 2020 wurde vom Landwirtschaftsamt ein externes Gutachten in Auftrag gegeben. Gemäss diesem sind Alpen, welche während der Sömmerung mit Schafen und Ziegen bestossen werden, am meisten vom Wolfsvorkommen betroffen. In Appenzell I.Rh. werden auf sechs Alpen pro Alpsommer durchschnittlich 970 Schafe inklusive Jungtiere und auf 45 Alpen 660 Ziegen inklusive Jungtiere gesömmered. Mit Hilfe einer Bedarfsabklärung auf 15 ausgewählten Söm-

merungsbetrieben wurde eine Grundlage zur Klärung der Fragen geschaffen, welche Herdenschutzmassnahmen gemäss Vollzugshilfe Herdenschutz auf diesen Kleinviehalpen umsetzbar sind und ob allenfalls zusätzliche kantonale Massnahmen in Ergänzung zu den Bundesmassnahmen notwendig sind. Detaillierte Informationen enthält der Bericht zum Herdenschutz Kleinviehalpen Appenzell I.Rh. 2020, erstellt von der Agridea (<https://www.ai.ch/themen/landwirtschaft-tierhaltung/tierhaltung/herdenschutz>).

Bei einem Wolfsangriff wird unterschieden zwischen einer geschützten und einer ungeschützten Situation. In einer geschützten Situation wurden die zumutbaren Herdenschutzmassnahmen getroffen. Ist die Umsetzung von Herdenschutzmassnahmen nicht zumutbar, wird sie von der kantonalen Herdenschutzberatung als nicht zumutbar schützbar eingestuft. Wurden keine Herdenschutzmassnahmen umgesetzt, und die Alp wurde auch nicht als nicht zumutbar schützbar eingestuft, gelten die Nutztiere als ungeschützt.

Die Schäden an Nutztieren durch Wölfe werden von Bund und Kantonen gemeinsam entschädigt. Der Bund empfiehlt den Kantonen, nur jene von einem Wolf gerissenen Nutztiere zu entschädigen, welche geschützt waren oder als nicht zumutbar geschützt eingestuft wurden.

Zusätzliche kantonale und auf die lokalen Gegebenheiten angepasste Unterstützungsmassnahmen können einen professionellen Herdenschutz fördern. In Ergänzung zu den Herdenschutzmassnahmen gemäss der Vollzugshilfe Herdenschutz wurden im Rahmen eines kantonalen Projekts kantonale Herdenschutzmassnahmen getestet. Während des Projekts, das im Frühling 2021 aufgenommen wurde, konnten Erfahrungswerte für eine langfristige kantonale Unterstützung im Herdenschutz gesammelt werden. Alle Massnahmen müssen technisch machbar sowie praktikabel und ökonomisch zumutbar sein.

2. Erwägungen

Das kantonale Herdenschutzprojekt beinhaltete zwei Massnahmenkategorien. In der ersten Kategorie konnten Unterstützungsbeiträge für eine sichere nächtliche Unterbringung von Schafen oder Ziegen auf den Sömmerungsbetrieben gewährt werden. In der zweiten Kategorie konnten Beiträge für Materialkosten, welche einem verbesserten Herdenschutz dienen, jedoch zur gegebenen Zeit nicht durch den Bund gefördert wurden, kantonal unterstützt werden.

Damit sich die betroffenen Landwirtinnen und Landwirte über die verschiedenen Möglichkeiten der Unterstützung von Herdenschutzmassnahmen informieren konnten, wurde die Informationsbroschüre «Förderung von Herdenschutzmassnahmen» erstellt und auf der kantonalen Homepage publiziert.

Im kantonalen Herdenschutzprojekt hat sich das nächtliche Einstellen der Ziegen auf den Sömmerungsbetrieben bewährt. Beim aktuellen Wolfsvorkommen in der Region gelten die Ziegen, welche über Nacht eingestallt wurden, auch am Tag bei freiem Weidegang als geschützt. Bei einem Wolfsangriff am Tag würde die Ziege entschädigt und der Riss zur Statistik für einen möglichen Wolfsabschuss gezählt. Die Erfahrung der zwei Projektjahre zeigt auf, dass sich die Bewirtschaftenden und die Ziegen im Grossen und Ganzen an den Umstand der nächtlichen Einstellung gewöhnt haben. Der zusätzliche Aufwand der Alpbewirtschaftenden für die tägliche Unterbringung der Ziegen ist jedoch gross und lohnt sich trotz Unterstützungsbeiträgen im Rahmen des kantonalen Herdenschutzprojekts kaum. Nichtsdestotrotz schätzten die Bewirtschaftenden den zusätzlichen Beitrag. Es ist aber damit zu rechnen, dass insbesondere Alpbewirtschaftende mit einer geringen Anzahl Ziegen künftig ganz auf die Mitnahme von Ziegen auf die Alp verzichten werden. Erfahrungen zeigen, dass mit einem Verzicht der Alpfung von Ziegen

diese Tierhaltung ganzjährig aufgegeben würde. Dies birgt die Risiken einer rückgängigen Populationsentwicklung dieser gefährdeten Nutztier rasse und des Verlusts eines zentralen Kulturguts des Kantons Appenzell I.Rh.

Die nationalen Debatten zu den Themen Wolf und Herdenschutz laufen weiter. So konnten bereits einige Anpassungen zur verbesserten finanziellen Förderung des Herdenschutzes erreicht werden.

Seit 2022 werden die Mehraufwände für den Herdenschutz auf Sömmerungsbetrieben im Rahmen des landwirtschaftlichen Direktzahlungssystems zusätzlich gefördert. Auf Schafalpen mit Umtriebsweiden wird pro verfügbarem Normalstoss ein Zusatzbeitrag in der Höhe von Fr. 180.-- ausbezahlt. Im Sömmerungsgebiet von Appenzell I.Rh. gibt es zurzeit sechs Schafalpen, wobei nur eine die Bedingungen für den Zusatzbeitrag erfüllt.

Im Frühling 2022 wurde im eidgenössischen Parlament ein Sofortmassnahmenpaket Herdenschutz beschlossen. Bezogen auf den Kanton Appenzell I.Rh. konnte für fünf Alpen, davon vier Schafalpen, finanzielle Unterstützung in der Höhe von Fr. 3'000.-- je Alp ausbezahlt werden. Die möglichen Massnahmen, in erster Linie die Verbesserung des Zaunmanagements, konnten so finanziell abgegolten werden.

Im eidgenössischen Parlament läuft die Debatte zur Teilrevision des Jagdgesetzes. Nach Ablehnung der Teilrevision des Jagdgesetzes an der Urne im Jahr 2020 wurden aufgrund von Vorstössen des Parlaments verschiedene dringliche Massnahmen umgesetzt, um die Sömmerungsbetriebe bei zunehmender Grossraubtierpräsenz zu unterstützen. Eine Massnahme bildeten die für die Schafalpen angewendeten Soforthilfemassnahmen. Aktuell geht es in der politischen Diskussion um die Frage, ob der Wolf in Zukunft präventiv geschossen werden darf. Wölfe sollen in Zukunft nicht mehr aufgrund von Schäden oder Gefährdungen reguliert werden, die sie in der Vergangenheit verursacht haben, sondern zur Verhütung zukünftiger Schäden oder Gefährdungen. Als Empfehlung unterbreitet die Regierungskonferenz der Gebirgskantone (RKGK) eine Begrenzung der Anzahl Rudel in der Schweiz auf maximal 17. Sie stützt sich auf Studien aus dem Jahr 2016, wonach der Schweizer Bestand so gross sein muss, um eine Arterhaltung des Wolfs in den Alpen zu gewährleisten.

Auch wenn zukünftig der Wolf besser reguliert werden soll, werden weiterhin Nutztiere gerissen werden. Dies ist vor allem bei mangelhaftem Herdenschutz zu erwarten. Es empfiehlt sich, die positiven Erfahrungen aus dem kantonalen Herdenschutzprojekt weiterzuentwickeln. Die bislang fehlende kantonal-rechtliche Grundlage soll mit einer Anpassung des Landwirtschaftsgesetzes geschaffen werden. Darauf basierend soll ein Ständekommissionsbeschluss zur Unterstützung der kantonalen Herdenschutzmassnahmen eingeführt werden, welcher die Details regeln wird.

Obwohl im Herdenschutz verschiedene nationale Instrumente zur Unterstützung bestehen, haben die ergänzenden kantonalen Massnahmen eine nicht zu unterschätzende regionale Bedeutung.

Ein Hauptziel der ergänzenden kantonalen Unterstützung von Herdenschutzmassnahmen ist es, die flächendeckende und traditionelle Sömmerung mit zumutbaren Massnahmen zum Schutz des Kleinviehs weiterhin zu erhalten. Damit sollen die Anzahl des gesömmerten Kleinviehs sowie die Gesamtpopulation im Kanton, insbesondere der Appenzeller Ziege, auch zukünftig konstant bleiben. Dies hat einerseits einen wichtigen kulturellen Hintergrund, bietet aber andererseits auch Gewähr dafür, dass die ProSpecieRara-Rasse der Appenzeller Ziege nicht noch zusätzlich gefährdet wird.

Im Landwirtschaftsgesetz drängen sich zwei weitere, formelle Anpassungen im Bereich des Tierschutzes und der Bekämpfung von Tierseuchen auf. Diese betreffen den Vollzug im Bereich des baulichen Tierschutzes und den Umstand, dass das interkantonale Viehhandelskonkordat vor einigen Jahren aufgehoben wurde.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 3 Grosser Rat

Art. 3 Abs. 1 wird aufgehoben. Der Erlass der notwendigen Ausführungsbestimmungen durch den Grossen Rat ist in Art. 35 bereits geregelt.

Art. 17 Tierschutz

Im Art. 17 Abs. 3 ist die Zuständigkeit des Meliorationsamts im Bereich Tierschutz geregelt. Der geltende Gesetzesartikel ist insofern nicht korrekt, als der Vollzug des gesamten Tierschutzes gemäss Art. 33 TSchG dem Veterinäramt obliegt. Das Meliorationsamt unterstützt nur im Baubewilligungsverfahren und nicht im Vollzug. Diese formelle Anpassung hat keine Auswirkungen auf den bestehenden Vollzug.

Art. 19 Bekämpfung von Tierseuchen

Art. 19 Abs. 4 ist ersatzlos zu streichen. Die Interkantonale Übereinkunft über den Viehhandel (Viehhandelskonkordat) wurde per 31. Dezember 2015 ersatzlos aufgelöst. Im Rahmen der Revision des Landwirtschaftsgesetzes kann die erforderliche formelle Bereinigung vorgenommen werden.

Art. 19a Schutz vor weiteren Gefahren

Art. 19a schafft die Grundlage, damit der Kanton in der landwirtschaftlichen Nutzfläche und im Sömmerungsgebiet besondere Massnahmen zum Schutz des Nutztieres vor weiteren Gefährdungen ergreifen kann. Damit können, wie im aktuellen Fall, ergänzend zum Bund kantonale Massnahmen zum Herdenschutz ergriffen und finanziert werden. Der Artikel ist bewusst offen formuliert, sodass bei künftigen Anpassungen der bundesrechtlichen Bestimmungen bezüglich Herdenschutzmassnahmen oder ähnlicher Instrumente, zu welchen kantonale ergänzende Massnahmen nötig werden, auf eine weitere Revision des Landwirtschaftsgesetzes verzichtet werden kann. Die Details zu den kantonalen Herdenschutzmassnahmen sollen in einem Ständekommissionsbeschluss über den kantonalen Herdenschutz geregelt werden.

Art. 35 Ausführungsbestimmungen

Mit einem neuen Abs. 2 erhält die Ständekommission die Kompetenz, die Detailregelungen zum neu geschaffenen Art. 19a zu erlassen. Die politischen Debatten in Bezug auf die Wolfsregulierung und den Herdenschutz sind im Gange. Es ist ein stetiger Prozess, welcher laufend Anpassungen in der Bundesgesetzgebung mit sich bringt. Anpassungen der kantonalen Gesetzgebungen aufgrund veränderter Bundesgesetzgebungen müssen dynamisch umgesetzt werden können. Diese Anpassungen können bei der Regelung in einem Ständekommissionsbeschluss rasch vollzogen werden. Das Budget über den Herdenschutz wird über das ordentliche Budget bestimmt.

4. Finanzielle und organisatorische Auswirkungen

Die Fachstelle für Herdenschutz ist beim Landwirtschaftsamt angesiedelt. Die entsprechende Organisationsstruktur besteht bereits, sodass der Vollzug mit den bestehenden Ressourcen gewährleistet werden kann. Zusätzlich kann bei fachlichen Fragen und bei der Erstellung von betrieblichen Herdenschutzkonzepten Unterstützung bei der kantonalen Herdenschutzberatung St.Gallen, angegliedert beim Landwirtschaftlichen Zentrum St.Gallen in Salez, in Anspruch genommen werden. Eine entsprechende Leistungsvereinbarung besteht bereits.

Die Aufwände für die Beratungen, welche durch die Herdenschutzberatung des Kantons St.Gallen getätigt werden, betragen rund Fr. 3'000.-- pro Jahr. Die Aufwände für die beiden kantonalen Massnahmen (sichere Unterbringung der Ziegen während der Nacht auf den Sömmerungsbetrieben und die Beiträge an technische Massnahmen) betragen im Projektjahr 2022 rund Fr. 36'000.--. Diese während der Projektdauer angefallenen Aufwände sind auch für die kommenden Jahre zu erwarten.

Für die Bezirke hat die Vorlage keine Auswirkungen.

5. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Landsgemeindebeschlusses zur Revision des Landwirtschaftsgesetzes einzutreten und diesen wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, ...

Namens Landammann und Standeskommission

Der reg. Landammann:

Der Ratschreiber:

.....

Markus Dörig